

Rückzug aus der Solidarität? Die Visegrád-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik

Lang, Kai-Olaf

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lang, K.-O. (2015). *Rückzug aus der Solidarität? Die Visegrád-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik*. (SWP-Aktuell, 84/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-450317>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Rückzug aus der Solidarität?

Die Visegrád-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik

Kai-Olaf Lang

Die Länder der Visegrád-Gruppe – Ungarn, Tschechien, die Slowakei und Polen – zeigen bei der laufenden Auseinandersetzung um die europäische Flüchtlingspolitik eine abweisende, ja missbilligende Haltung gegenüber einer aus ihrer Sicht großzügigen Aufnahme von Asylsuchenden. Ein automatisiertes Verteilungssystem lehnen sie ab; vor allem dieser Punkt hat Zweifel an ihrer Bereitschaft aufkommen lassen, in einer normativ wie innenpolitisch hochrelevanten Frage Solidarität innerhalb der EU zu üben. An der Zurückhaltung dieser und anderer Länder aus dem östlichen Teil der EU wird sich angesichts der dortigen gesellschaftlichen wie politischen Ausgangslage mittelfristig wenig ändern. Deutschland ist daran interessiert, die Europäisierung von »Asylsolidarität« voranzubringen und die Widerstände aus den ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten zu überwinden. Dies sollte aber eher durch Dialog und Anreize als durch Zwang und Mehrheitsvotum erreicht werden. Ein positives Element könnte ein Migrations-, Justiz- und Grenzdialog zwischen Deutschland und den vier Visegrád-Ländern sein.

Es wäre falsch, für das vielfach konstatierte »Empathiedefizit« (Ivan Krastev) im östlichen Teil Europas einen grassierenden Egoismus, gesellschaftliche Rückständigkeit oder kollektive Unbarmherzigkeit verantwortlich zu machen. Die harte Haltung der Regierungen zur Flüchtlingskrise, die mit ähnlich gelagerten Erwartungen in der jeweiligen Öffentlichkeit einhergeht, fußt vielmehr auf dem Zusammenwirken gesellschaftspolitischer Gegebenheiten und politischer Einschätzungen. Dass sich in Ostmittel- oder Südosteuropa, Regionen mit einem multiethnischen und multikonfessionellen historischen Hintergrund, nach

1945 vielfach geschlossene und entmischte Gesellschaften herausgebildet haben, spielt dabei ebenso eine Rolle wie die Integrationsschwierigkeiten, die in Ländern bestehen, in denen sich ethnische Minderheiten erhalten haben. Hier ist etwa an die russischsprachigen Gemeinschaften in den baltischen Staaten oder an die Roma in Ostmittel- und Südosteuropa zu denken. Hinzu kommt eine offensichtliche normative Diskrepanz gegenüber einigen (nicht allen) Ländern Westeuropas. Werteordnungen und Lebensvorstellungen sind im Osten des Kontinents trotz transformations- und modernisierungsbedingten Wandels tradi-

tioneller und weniger kosmopolitisch. Hinter der europäischen Debatte um Flüchtlingssolidarität verbirgt sich daher auch ein veritabler Identitätskonflikt innerhalb der EU.

Interessen und Motive

Bei näherem Hinsehen zeigt sich, dass die Interessen der Visegrád-Staaten – wie auch die anderer mittel- und osteuropäischer sowie südosteuropäischer Länder (MOEL/SOEL) – in der aktuellen Flüchtlings- und Migrationskrise recht unterschiedlich sind. Ungarn ist ein Transitland entlang der Balkanroute und trägt faktisch eine beachtliche Last durch Wanderungsströme. Die Regierung Orbán verfolgt aus ideologischen Gründen eine restriktive Politik und will überdies Härte zeigen, weil sie mit einem starken Rechtsradikalismus im Land konfrontiert ist. Ihr strategisches Ziel besteht darin, durch eine im Großen und Ganzen EU-regelkonforme Politik des abschottenden Grenzschutzes und der demonstrativen Unattraktivität die Transitrouten am eigenen Land vorbeizulenken. Die Slowakei und die Tschechische Republik liegen bislang im »toten Winkel« von Transitwegen für Asylsuchende. Polen wiederum fürchtet einen Zustrom Schutzsuchender aus der Ukraine, sollte es dort zu einer weiteren militärischen Eskalation im anhaltenden Konflikt mit Russland kommen. Im Vorfeld der Parlamentswahlen am 25. Oktober 2015 will die Regierung von Premierministerin Ewa Kopacz, bedrängt von einer erstarken national-konservativen Opposition, nach innen wie nach außen Entschlossenheit zeigen.

Ungeachtet solcher Differenzen gibt es eine Reihe gleichgelagerter Interessen, die die Positionierung der Visegrád-Staaten prägen. Grundsätzlich möchten die vier Länder die Einführung eines automatischen Verteilungsmechanismus verhindern. Dies bedeutet nicht, dass sie sich prinzipiell gegen Aufnahmekontingente stellen; sie wollen aber die Kontrolle über deren Umfang wahren. Dabei spielt auch die Überlegung eine

Rolle, dass die aus jetziger Sicht eher symbolischen Zuteilungsquoten künftig wachsende Aufnahmeverpflichtungen nach sich ziehen würden, sollten die Zahlen nicht mehr zwischen den Regierungen ausgehandelt werden.

Die MOEL insgesamt lehnen es ab, den Themenkomplex Flüchtlinge und Migration mit anderen europäischen Politikfeldern zu verknüpfen. Sie befürchten, dass ihre Reserviertheit in Sachen Asyl, die von EU-Partnern als Verweigerungshaltung interpretiert wird, »Retourkutschen« nach sich ziehen könnte – etwa in Form mangelnder Unterstützung bei der Russland- und Ukrainepolitik, in Energiefragen oder bei der Sicherheitspolitik.

In vielen Ländern des östlichen Europa sieht man die Gefahr von negativen Spillover-Effekten und von Fragmentierungen, die Kernbereichen der Integration durch die Flüchtlingskrise drohen. Als großes Risiko gilt insbesondere, dass durch Einführung von (temporären) Grenzkontrollen der Schengen-Raum infrage gestellt wird und die Personenfreizügigkeit oder sogar der Binnenmarkt in Mitleidenschaft gezogen werden. Überdies sieht man das Risiko, dass die EU in nächster Zeit mit der Flüchtlingsproblematik beschäftigt sein wird und somit Themen wie der europäischen Ostpolitik weniger Aufmerksamkeit schenken kann bzw. sich außenpolitisch stärker im südlichen Mittelmeerraum und im Nahen Osten engagieren wird.

Schließlich ist ein Unbehagen erkennbar, was die möglichen Konsequenzen der Berliner Asylpolitik für die deutsche Innenpolitik angeht. So wird im östlichen Europa vielerorts befürchtet, die Bundesrepublik könnte durch den Zustrom von Flüchtlingen gesellschaftlich und finanziell überfordert sein, mit möglichen Instabilitäten etwa durch neue nationalpopulistische Parteien.

All diese Wahrnehmungen gründen auf einer klar negativen Haltung in den jeweiligen Gesellschaften. Die harte Position der Regierungen entspricht tiefverwurzelten Sichtweisen der jeweiligen Öffentlichkei-

ten. Dadurch ergibt sich eine auch innenpolitisch verankerte Abwehrdisposition, die nur schwer zu ändern ist.

Der Blick auf Deutschland

Während die Diskussion um die europäische Flüchtlingspolitik oft als Ost-West-Konflikt innerhalb der EU dargestellt wird, hat diese Auseinandersetzung in den Ländern Ostmitteleuropas eine signifikant deutsche Komponente. Die innerdeutsche Debatte und das Verhalten Deutschlands werden auch als Element einer neuen europapolitischen Assertivität und eines deutschen Unilateralismus gewertet. In gewisser Weise sehen die Visegrád-Länder und andere Mitgliedstaaten der Region hier Analogien zur Eurozonen-Krise sowie zur europäischen Klimapolitik. Im ersten Fall sieht man Deutschland in der Rolle (süd-) europäischer Eurozonen-Staaten: So wie diese eine Vergemeinschaftung von Schulden forderten, wolle Berlin nun eine Europäisierung seiner auf hohen moralischen Standards fußenden Flüchtlingspolitik. Im zweiten Fall geht man von der Annahme aus, Deutschland wolle – zusammen mit anderen wohlhabenden Mitgliedstaaten – wie bei der Festlegung von CO₂-Reduktionszielen eine ambitionierte und kostspielige Flüchtlingspolitik voranbringen und diese weniger wohlhabenden Partnern aufzwingen.

Wenn Viktor Orbán von der Flüchtlingsfrage als deutschem und nicht europäischem Problem spricht oder der tschechische Innenminister »die inkonsistente Politik Deutschlands« als zentrale Schwierigkeit in der Migrationspolitik sieht, wird der an Berlin gerichtete Hauptvorwurf deutlich: Deutschland nehme einseitig eine politische Setzung vor und nötige Nachbarn dazu, an diesem Projekt mitzuwirken oder sich an der Abfederung von Folgeproblemen zu beteiligen.

Der Eindruck eines deutschen Alleingangs wurde verstärkt durch die Grenzkontrollen, die man als Druckmittel verstand, um die Gegenwehr der Staaten aus der

Region zu brechen, aber auch als Folgeproblem einer unbedachten Aufnahme- politik wertete. Vor diesem Hintergrund sehen sich die MOEL keineswegs isoliert oder in einer Minderheitenposition, sondern eher als Vertreter einer »umsichtigen« Flüchtlingspolitik, wie sie auch in »alten« Mitgliedstaaten zunehmend Fürsprecher findet (Frankreich, Niederlande, Dänemark u.a.).

Ambivalent wird daher auch der von deutscher Seite erhobene Vorwurf der Eigensinnigkeit und der mangelnden Solidarität aufgenommen: Die MOEL, die jahrelang auf vielen Feldern europäische und deutsche Solidarität erfahren hätten, verweigerten sich nun, wenn einmal Solidarität von ihnen eingefordert werde. Dazu werden prononciert Gegenthesen aufgestellt, exemplarisch zum Ausdruck gebracht etwa vom neuen polnischen Staatspräsidenten Andrzej Duda. Dieser sprach von der Aufkunft »nationaler Egoismen« in der EU und erwähnte in diesem Zusammenhang das Gaspipeline-Projekt Nord Stream 2, das sich gegen die Interessen seines Landes richte. Der slowakische Premier Robert Fico sprach – vor dem Hintergrund der Flüchtlingskrise – mit Blick auf den Ausbau von Nord Stream gar von einem »Verrat« in der EU.

Ansatzpunkte

Die Visegrád-Staaten werden einer Vergemeinschaftung der Flüchtlingspolitik in Form eines automatisierten Quotenregimes sowie einer vorrangig humanitär inspirierten Aufnahmepolitik auf lange Zeit abweisend gegenüberstehen. Ungeachtet des Ausgangs der aktuellen Zwistigkeiten über die Zuteilung von Asylsuchenden wird es wichtig sein, in den Ländern Ostmitteleuropas »ownership« für die Flüchtlingskrise, ihre Ursachen sowie ihre Bewältigung zu schaffen. Mehrheitsprinzip und Druck haben zwar kurzfristig Erleichterung gebracht, können aber mittelfristig die politischen wie gesellschaftlichen Widerstände erhöhen und tendenziell zu wachsender

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Deutschland- und Europa-Skepsis führen. Deutschland und die EU sollten eher daran interessiert sein, ihre Partner durch Überzeugungsarbeit und Anreize schrittweise in eine kooperative europäische Flüchtlingspolitik zu sozialisieren, die humanitäre Standards, Aufnahmefähigkeit und Sicherheitsaspekte integriert. Hierzu ist es aus deutscher Sicht auch erforderlich, das Prinzip Solidarität – die sich als »moralische Arbeitsteilung« (Jörg Löschke) verstehen lässt – mit den Partnern in Ostmitteleuropa intensiv zu diskutieren. Sollten die MOEL sich in der Flüchtlingspolitik dieser Art von Kooperation künftig zu entziehen versuchen, wären möglicherweise Reaktionen der Bundesrepublik auf anderen Politikfeldern zu erwägen.

Deutschland muss bei alledem daran gelegen sein, durch die Verhinderungspolitik der MOEL und deren Austausch mit asylskeptischen Staaten in Westeuropa nicht selbst in eine minoritäre oder nicht mehrheitsfähige Position zu geraten. Daher wird es wichtig sein, Formate für Kommunikation und Zusammenarbeit gerade mit den Visegrád-Staaten, also dem harten, aber nicht monolithischen Kern der Zurückhaltenden, zu schaffen. Hierzu könnte ein Migrations-, Justiz- und Grenzdialog zwischen Deutschland und den vier Visegrád-Staaten etabliert werden. Dieser würde, unter Federführung der Innenminister, Experten aus Innenressorts sowie anderen einschlägigen Fachministerien (vor allem Verkehr, Justiz, Außen) zusammenbringen.

Eine Säule des Dialogs könnten Fragen des EU-internen bzw. mitgliedstaatlichen Asylmanagements sein. Dabei ließe sich im Rahmen V4+Deutschland ein Netzwerk aus relevanten Behörden, Institutionen und NGOs schaffen, die Erfahrungen und Informationen austauschen. Ein solches Forum sollte auch Vertreter von Bundesländern, Regionen und Kommunen umfassen. Eine zweite Säule wäre die äußere und sicherheitspolitische Dimension von Flucht und Migration, einschließlich des Grenzschutzes – Themen, in die sich die ostmitteleuropäischen Länder angesichts ihrer zurück-

weisenden Grundeinstellung aktiv einbringen wollen. Hier würden aber auch Anreizthemen diskutiert werden, etwa die Zusammenarbeit bei Justiz und Innerem (JI) sowie die Visapolitik gegenüber Ländern der östlichen Nachbarschaft.

Das bisherige Verhalten der Visegrád-Gruppe in der EU-Flüchtlingskrise zeigt, dass die vier Staaten keineswegs einen Block bilden. Als sich die EU-Innenminister am 22. September darauf einigten, 120 000 Flüchtlinge auf die Mitgliedstaaten zu verteilen, ließ die Anwendung der Mehrheitsregel die Einheit der Visegrád-Länder beim Thema Asyl in einer Schlüsselsituation auseinanderbrechen. Entscheidend war dabei der Schwenk Polens, das den Beschluss im Gegensatz zu Ungarn, Tschechien und der Slowakei billigte. Das Votum der polnischen Regierung resultierte in letzter Instanz wohl aus der Einschätzung, dass die europapolitischen Kosten einer unnachgiebigen Position für ein Land mit Gestaltungsanspruch zu hoch wären.

Es darf allerdings nicht vergessen werden, dass eine neue Regierungskoalition in Warschau – etwa nach den Wahlen Ende Oktober – einem anderen Kalkül folgen könnte. Wäre Polen hart geblieben und hätte eines der Nein-Länder eine Abstimmung nach dem Nizza-Vertrag verlangt (was bis Frühjahr 2017 möglich ist), so wäre, bei Enthaltung Finnlands und Ablehnung durch Rumänien, ein Blockademinderheit in Reichweite gewesen. Während seitens der Solidarität einfordernden Staaten signalisiert wurde, dass man in Sachen Verteilung auch die Mehrheitsregel anzuwenden bereit ist, könnten die ostmitteleuropäischen Länder bei einer abermaligen Diskussion über Zuteilungsquoten ebenfalls willens sein, eine Vetomacht zu organisieren. Deutschland sollte daher neben dem Dialog mit der Visegrád-Gruppe als solcher auch bilaterale Kooperationsformen in Betracht ziehen, um so Fragen von Asyl und Grenzen partnerspezifisch zu diskutieren.